

CA20N
XC 21
- 2009 G12

Government
Publications

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

GASOLINE, DIESEL-FUEL, AND TOBACCO TAX (Section 3.10, 2008 Annual Report of the Auditor General of Ontario)



1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts

Gasoline, diesel-fuel, and tobacco tax (Section 3.10, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.10).

Also available on the Internet.

ISBN 978-1-4435-1404-0

1. Ontario. Ministry of Revenue—Auditing. 2. Tax collection—Ontario. 3. Motor fuels—Taxation—Ontario. 4. Tobacco—Taxation—Ontario. I. Title. II. Title: Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.10)

HJ5715 C2 O56 2009

352.4'4243909713

C2009-964053-8E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading "Norm. Sterling".

Norman W. Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
October 2009





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114683949>

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

TED ARNOTT
Vice-Chair

FRANCE GÉLINAS

LIZ SANDALS

PHIL MCNEELY

MARIA VAN BOMMEL

JERRY J. OUELLETTE

DAVID ZIMMER

DAVID RAMSAY

Katch Koch
Clerk of the Committee

Susan Viets
Research Officer

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS
LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

LAURA ALBANESE was replaced by DAVID RAMSAY on September 15, 2009.

ERNIE HARDEMAN was replaced by TED ARNOTT on September 15, 2009.

CONTENTS

INTRODUCTION	1
OVERVIEW	1
OBJECTIVES AND SCOPE OF THE AUDIT	2
ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE	2
Tobacco Tax Gap	2
Border Security and Control of the Illegal Tobacco Trade	3
SIB	3
Partners' Jurisdiction	3
Seizures, Fines and Court Rulings	6
Cigarette Making Machinery	8
Tobacco Allocation System on First Nations Reserves	8
Cigar Taxes	9
Cigarette Production and Control	10
Gasoline- Diesel- and Tobacco-tax Return Processing	11
Gasoline and Diesel Taxes	11
Gasoline Tax Exemptions	11
Gasoline, Diesel and Tobacco Tax Audits	12
Audit Coverage	12
Audit Working-paper Files	13
Field Inspections	13
Gasoline and Diesel Inspections	13
Tobacco Retail Inspection Program	14
Inspection Procedures	15
Smoke-Free Ontario	15
Number of Inspections	15
Penalties Assessed	15
Cost of Program	16
Increase in Level of Compliance	16
Inspections at Point of Manufacture	17
Tobacco-growing Industry	17
Business Process Re-engineering	17
MOST and ONT-TAXS	18
LIST OF RECOMMENDATIONS	20

INTRODUCTION

The Ministry of Revenue (Ministry) collected \$4.3 billion in taxes for tobacco, gasoline and diesel fuel in the 2007/08 fiscal year. That constituted about 6.2% of Ontario's total taxation revenue from all sources. However, the tax gap, which is the difference between the amount of tax that should be collected and the amount of tax that is actually collected, with respect to tobacco tax has grown significantly in recent years.

It is the Auditor General's (Auditor's) view that the tobacco tax gap could be in the range of \$500-million for the 2006/07 fiscal year based on tobacco tax-rate increases and estimated consumption in recent years. This was one of several key findings of the Auditor's value-for-money audit report of gasoline, diesel-fuel and tobacco tax (section 3.10 of the Auditor's *2008 Annual Report*).

In February 2009 the Standing Committee on Public Accounts held public hearings on this audit report. Senior officials of the Ministry appeared before the Committee. (For a transcript of our proceedings, see Committee *Hansard*, February 25, 2009.) Our report highlights the Auditor's observations and recommendations and presents our own findings, views, and recommendations. We request that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to each recommendation within 120 calendar days of the tabling of this report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

We endorse the Auditor's findings and recommendations. We would also like to thank the Auditor and his team for drawing attention to these important taxation issues.

OVERVIEW

The Auditor noted in his audit that many of the changes suggested in his earlier 2001 audit on commodity taxes have still not been implemented. The Auditor believes that the Ministry's current policies, procedures and information technology systems are still inadequate to ensure that the correct amount of tobacco, gasoline and diesel taxes is being declared and paid in accordance with the law. During the hearings we questioned the Ministry on a number of related topics including the following:

- smuggling and sale of illegal tobacco products;
- relations with the Canadian Border Services Agency, the RCMP and the OPP;
- purchases of tax free cigarettes on First Nations reserves;
- accounting for tobacco, gasoline and diesel-products; and
- planned system modifications to ensure completeness and accuracy of tobacco, gasoline and diesel tax returns.

The tax rate on cigarettes and cut tobacco, in particular, has increased dramatically since 1999 as illustrated in figure 1 below.

Figure 1: Tax Rate on Cigarettes and Cut Tobacco, 1999-2006 (cents/cigarette and cents/gram)	
Effective Date	Tobacco Tax Rate
November 6, 1999	2.65
April 6, 2001	3.65
August 1, 2001	3.65
November 2, 2001	4.45
June 18, 2002	8.60
November 25, 2003	9.85
May 19, 2004	11.10
January 19, 2005	11.725
February 1, 2006	12.35

Source of data: Ministry of Revenue

OBJECTIVES AND SCOPE OF THE AUDIT

The objective of the audit was to assess whether the Ministry had adequate and cost-effective policies and procedures in place to ensure that the correct amount of tobacco, gasoline, and diesel-fuel tax is collected and paid to the province in accordance with the law.

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE

Significant issues were raised by the audit and before the Committee. We attach particular importance to twelve of these issues, discussed below.

Tobacco Tax Gap

As noted earlier, the Auditor believes that the potential tobacco tax gap for the 2006/07 fiscal year could be in the \$500 million range. He recommended that the Ministry should assess its policy options for mitigating the incentives for the smuggling and sale of illegal tobacco. These options could include increased sanctions for non-compliance with provisions of the *Tobacco Tax Act*, and more targeted enforcement.

During our public hearings we heard from the Ministry that it is difficult to define the tobacco tax gap with certainty as information, estimates and assumptions all affect the calculation. The Ministry said that it cannot confirm the \$500 million figure because there is no verifiable data, but the Ministry acknowledged that there are tax losses arising from the sale of illegal tobacco products and that this is a serious concern.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

1. **The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with its estimate of the tobacco tax gap and shall advise the Committee of the underlying rationale and assumptions used in determining its estimate.**

Border Security and Control of the Illegal Tobacco Trade

This is a joint responsibility of the Canadian Border Services Agency (CBSA), the RCMP, and the OPP, in conjunction with the Ministry's Special Investigations Branch (SIB). The Auditor noted that all organizations acknowledged having resource and other limitations including, for example, the fact that convictions under the provincial *Tobacco Tax Act* do not result in a criminal record. The Auditor estimated that less than 5% of the potential illegal cigarette trade was seized in 2007. He recommended that the Ministry should consult and work more closely with the CBSA, the RCMP, and the OPP to bring to bear the resources and policy changes necessary to deal more effectively with the importation of illegal cigarettes and other tobacco products into Ontario.

The Ministry told us that it recognizes the importance of working with federal and provincial enforcement agencies on this issue. The Ministry's SIB recently created an intelligence unit, which will facilitate greater coordination of joint projects with existing partners and better outreach capability. The Ministry discussed several related issues, noted below.

SIB

At present, two thirds of the SIB, which is the smallest branch in the Ministry, is working on tobacco investigations. The SIB has spent a great deal of time developing and nurturing partnerships with a number of agencies. Since 2001 partnerships among enforcement agencies have been the key to success. SIB staff members are not police officers, but still contribute to investigations. The SIB's intelligence assessment unit includes ex-police officers from Durham Regional Police. The unit focuses on the contraband tobacco distribution chain. An average seizure for the SIB is about 1,000 cartons.

Partners' Jurisdiction

The Ministry said that the majority of contraband tobacco entering Ontario comes from the United States, most enters around Cornwall. Contraband tobacco comes across the St. Lawrence River in the summertime and across ice bridges in the winter. This means that it is necessary to police a continuous border, not just border entry points. Five jurisdictions operate in the Cornwall area – New York state, Ontario, Quebec, the Canadian federal government and the US federal government. The Ministry works with multi-jurisdictional partners. This raises issues related to enforcement and the existence of numerous strategies to deal with contraband tobacco.

There are seven integrated border enforcement teams (IBETs) in Ontario. Although none of the SIB officers is posted in the Cornwall area, the SIB regularly partners with the Cornwall-Valleyfield IBET. The lead agency is the RCMP. It has jurisdiction when contraband cigarettes cross the border. Other IBET participants are the CBSA, municipal police services, provincial government agencies and United States agencies.

Supplementary Information

The Auditor subsequently informed the Committee that all of the SIB staff is posted in Oshawa.

Some cigarette factories on the American side of the border may or may not be legal from an American perspective. The Ministry believes that the New York state government and the US federal authorities are trying to deal with this issue. Tobacco that crosses the border into Canada without paid excise tax or Ontario tobacco tax is illegal.

The RCMP enforces excise legislation. Charges under the federal *Excise Act* are not criminal charges (as is also the case with charges under the *Tobacco Tax Act*). The SIB prosecutes tobacco tax offences. Cases vary; some might result in both federal and provincial charges; others will not. In certain situations the RCMP will operate under the *Criminal Code* but generally prosecutes under the *Excise Act*.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 2. The Ministry of Revenue's Special Investigations Branch (SIB) should consider posting SIB staff in areas of key contraband activity in Ontario, such as the Cornwall region. The Ministry shall report to the Standing Committee on Public Accounts on any benefits or drawbacks associated with posting SIB staff in these areas and on any decisions reached on this matter.**

The Ministry said that the *Tobacco Tax Act* is a very strong piece of legislation. There are jail penalties under the Act and the Ministry is increasingly trying to seek these penalties. In other words, if someone is caught with a large enough amount of contraband tobacco, this could result in a jail sentence. The Ministry said that the issue of contraband tobacco is a worldwide problem. It believes, for example, that in the UK approximately one third of all cigarettes are illegal.

Supplementary Information

The Ministry of Revenue provided information in Figure 2 below, on the number of *Tobacco Tax Act* cases put forward for prosecution resulting from a partnership with the OPP.

Figure 2: The Number of Tobacco Tax Act Cases Put Forward for Prosecution Resulting from Partnership with the OPP

Fiscal Year	OPP	SIB & others	Total
2004-05	1	24	25
2005-06	3	39	42
2006-07	4	60	64
2007-08	79	51	130
2008-09 (to Dec 31/08)	104	71	175

- A Special Investigations Branch (SIB) partnership with the OPP increased significantly in the 2007-08 fiscal year.
- The OPP partnership is centred primarily in the Cornwall area and cases prosecuted primarily result from routine *Highway Traffic Act*, or RIDE program stops.
- The partnership consumes a significant part of SIB's tobacco investigation resources.
- As of December 31, 2008, the SIB had sent a total of 212 cases to the Legal Services Branch recommending prosecution (175 are tobacco-related which accounts for just over 80 per cent of total prosecution recommendations).

The Ministry of Revenue provided additional information regarding its partnership with the OPP. Figure 3 below lists the number of contraband tobacco seizures; figure 4 lists the quantity of cigarettes seized.

Figure 3: The Number of Contraband Tobacco Seizures

Fiscal Year	OPP	SIB & others	Total
2004-05	0	36	36
2005-06	8	58	66
2006-07	5	46	51
2007-08	96	72	168
2008-09 (to Dec 31/08)	121	59	180

Figure 4: Quantity of Cigarettes Seized

Fiscal Year	OPP	SIB & others	Total
2004-05	0	10,965,000	10,965,000
2005-06	2,399,395	2,748,075	5,147,470
2006-07	519,800	4,919,000	5,438,800
2007-08	21,700,120	3,615,480	25,315,600

2008-09 (to Dec 31/08)	23,829,020	9,513,060	33,342,080
------------------------	------------	-----------	------------

- Most of the 2007-08 and 2008-09 OPP-related seizures and quantity of cigarettes seized are in the Cornwall area and are the result of stops made to enforce *Highway Traffic Act* offences or RIDE-related stops.
- As 2007-08 and 2008-09 seizures and resultant cigarettes seized indicate, the SIB is investing significant resources in that area of the province, and standalone SIB investigations or partnerships with other agencies are significantly lower than in 2006-07 and prior years.

Seizures, Fines and Court Rulings

The Ministry provided data on cigarette seizures. Over the past five years 80 million cigarettes have been seized (60 million of these were seized in the past three years). As of February 2009, 33 million cigarettes had been seized in the 2008/09 fiscal year. About 175 cases were referred to the legal services branch for prosecution, resulting in 131 convictions. The Ministry also seized 12 million grams of fine-cut tobacco (this is tobacco used by people who roll their own cigarettes) and 78,000 cigars.

In fiscal year 2007/08, 25 million cigarettes were seized, 130 cases were referred to the legal services branch resulting in 55 convictions. Courts imposed just over \$2 million in fines for those convictions. The Ministry said that court rulings now increasingly include probation, community service and jail time.

Many seizures during the 2008/09 fiscal year have occurred with the support of the OPP on routine traffic-related stops. The OPP does not have legislative authority to seize tobacco. If a police officer stops a driver on a *Highway Traffic Act* offence and notices contraband tobacco, the officer will call the Ministry and the Ministry will authorize the OPP to seize the tobacco. The Ministry will then collect the tobacco. At times, the OPP may phone the RCMP instead of the Ministry. The RCMP would seize the vehicle, take it to lock-up and likely lay excise charges. The Ministry may still want to also lay tobacco tax charges (e.g. generally possession of unmarked tobacco). In such situations, the Ministry will then prosecute its case. Fines are determined in court.

We asked whether it would be helpful if charges were laid under the *Provincial Offences Act*, so the OPP would be responsible for enforcement instead of the Ministry. The Ministry replied that it is unable to direct the affairs of the OPP, which decides where to focus its resources based on intelligence and risk analysis. However, the Ministry said that it is considering ways to make the partnership with the OPP through IBET (which has been very successful) more responsive. The Ministry said there could be improvements to give the OPP a bigger role in the Cornwall area. The Ministry is examining options.

Supplementary Information

The Ministry of Revenue provided additional information on the sentencing results from successful *Tobacco Tax Act* prosecutions in figure 5 below.

Figure 5: Sentencing Results from Successful Tobacco Tax Act Prosecutions			
Fiscal Year	Number of convictions	\$ value of fines (approximate)	Other sentences
2004-05	16	N/A	-
2005-06	22	N/A	-
2006-07	29	\$1.2 million	-
2007-08	55	\$2.1 million	Jail terms: 2 Probation: 2
2008-09 (to Dec 31/08)	131	\$3.9 million	Jail terms: 10 Probation: 19 Community Service: 12

- Courts are looking less at imposing large fines and are increasingly including community service, probation and jail terms in their sentencing.
- The SIB is responsible for carriage of the above noted cases including inventorying of tobacco seized, gathering supporting evidence, laying the charges, and appearing as Crown witnesses. The Ministry's Legal Services Branch provides the prosecutors on all these cases.

The Ministry also drew attention to new measures to encourage tobacco tax compliance that are contained in the 2009 Ontario budget. The proposed measures would add the following:

- enforcement provisions aimed at individuals suspected of contravening the act;
- the authority for the court to suspend the driver's licence of a person convicted of an offence under the act involving the use of a vehicle;
- provisions that prohibit the possession of any quantity of unmarked cigarettes, unless otherwise permitted under the act; and
- requirements to mark fine-cut tobacco similar to cigarettes. Revenue officials will consult with manufacturers on how to best implement this measure.

Committee Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

3. The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with an update on the Ministry's review of its relationship with police forces, specifically commenting on whether or not the Ministry of Revenue and the Ministry of Community Safety and Correctional Services plan to propose legislative amendments to

enable police forces to seize contraband tobacco that they find, without requiring permission from the Ministry of Revenue to do so.

- 4. The Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on whether, in the Ministry's opinion, contraband tobacco smuggling has increased or decreased in the last few years. If, in the Ministry's opinion, tobacco smuggling has increased, the Ministry should advise the Committee on what new initiatives it has recently undertaken, or is planning to undertake, to combat such smuggling.**

Cigarette Making Machinery

We also asked whether there was a licensing provision for cigarette production that would facilitate provincial control of production. The Ministry replied that the *Budget Measures and Interim Appropriation Act*, which received Royal Assent in November 2008, included a manufacturer registration requirement for purchasers and importers of cigarette-making machinery. This includes penalties and sanctions if registration is not provided and strengthened seizure and forfeiture provisions.

Tobacco Allocation System on First Nations Reserves

Ontario allows First Nations people to buy specified amounts of tax-free tobacco products on reserves for their personal use. A number of manufacturers/wholesalers with operations on reserves sell cigarettes to reserves significantly over and above the bands' existing allocations. The Auditor concluded that some of these cigarettes were undoubtedly destined for sale to non-band members.

The Auditor recommended that the Ministry should ensure that a reserve's purchases from all sources, including on-reserve manufacturers and wholesalers, is limited to the tobacco allocation assigned to that reserve. The Ministry should also consider other options such as greater incentives to First Nations band councils to reduce or eliminate the on-reserve production or purchase of cigarettes for off-reserve consumption.

During the hearings the Ministry said there is a need to continue to work with First Nations leaders to ensure that the tobacco allocation system is respected. First Nations leadership will be critical on this issue. The Ministry said that it relies on the role of the Ministry of Aboriginal Affairs in fostering good relations with aboriginal leaders.

The Ministry recognizes that there are limitations to the province's ability to enforce provincial tobacco tax laws on First Nations reserves. Both the *Tobacco Tax Act* and the *Excise Tax Act* have jurisdiction on-reserve. The Ministry faces some jurisdictional issues regarding seizure and judgments on reserves under section 89 of the *Indian Act*. The Ministry believes that it has jurisdiction on tobacco issues and could seize tobacco on-reserve. However, the Ministry does

face jurisdictional limitations in connection with the personal property of a First Nations individual on-reserve.

Recent amendments to the *Tobacco Tax Act* permit the exchange of information with other governments and municipalities and their agencies, boards and commissions where the information is used to monitor the manufacture, distribution, export, import, storage, sale or advertisement for sale of tobacco. This will help facilitate greater coordination and effectiveness among the levels of government.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 5. The Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on its initiatives, or initiatives undertaken in conjunction with partners such as the Ministry of Aboriginal Affairs, to engage First Nations leadership on the issue of ensuring that the tobacco allocation system is respected on reserves.**

Cigar Taxes

Ontario, Nunavut and Yukon are the only jurisdictions in Canada that do not limit sales of untaxed cigars on First Nations reserves. The Auditor and the Ministry both believe that the tax foregone on cigar sales to and from reserves is significant. The Auditor recommended that the Ministry should develop and implement an allocation system for cigars similar to that for cigarettes and ensure that it is adhered to.

During the hearings the Ministry noted that implementation of an allocation system for cigars would require a regulatory change. The Ministry said that it is reviewing options in the context of the government's focus on fostering its new relationship with the aboriginal communities. One option would be to consider whether the current cigarette allocation system, which is a formula-based system, is appropriate for cigars. The Ministry needs to determine the options, the correct timing, and consider political sensitivities with aboriginal leaders. The deputy minister said the Ministry's current focus is on contraband tobacco. She believes this is a pressing problem relative to the cigar allocation system.

Supplementary Information

The Ministry provided the Standing Committee on Public Accounts with supplementary information on cigar options, indicating that the Ministry does have specific proposals. The Ministry said that it is consulting with key stakeholders as part of its analysis.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 6. The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a status report on the Ministry's consideration of whether or not it will introduce an allocation system for cigars similar to that in place for cigarettes. Given that almost all other provinces have a cigar allocation system, if the Ministry will not be introducing this, the Ministry shall provide its rationale to the Committee.**

Cigarette Production and Control

There are three large recognized manufacturers of Canadian-branded cigarettes that either manufacture cigarettes in Ontario or import them into the province. Cigarettes manufactured for taxable consumption are marked with yellow tear-tape in the wrap of each package. The Auditor noted that for a variety of reasons, monthly information received by the Ministry on tear-tape purchase, consumption and sales data has been of little value. The Auditor made recommendations for improving the information, including increasing detail and reconciling the information received to assess the reasonableness of the reported use of yellow tear-tape in relation to reported taxable sales, if the Ministry decides to continue to use the tape.

During the hearings the Ministry said that among amendments adopted in 2004 to the *Tobacco Tax Act* and its regulations were enhanced registration and reporting requirements for cigarette manufacturers and for manufacturers of tear tape. The Ministry has registered three tear tape manufacturers and receives monthly production and sales information from them on total tear tape material. The Ministry is examining the ability to reconcile this information with the number of packages of cigarettes manufactured and marked with the yellow tear tape. The reconciliation of tear tape purchase and use will be done during audits on cigarette manufacturers beginning in fiscal year 2009-10.

The Ministry told us that the Canada Revenue Agency (CRA) has been developing a proposal since 2005 to replace the yellow tear-tape with a stamp (similar in appearance to a postage stamp) that has both overt and covert security features. These security features, which would be difficult to replicate, would be intended to better identify fully tax-paid cigarettes versus illegal, potentially counterfeit cigarettes. The Ministry believes that the stamp would cost a bit more than the yellow tear-tape.

The CRA hopes to be able to introduce the stamp in 2010, though the initiative is at the consultation stage only. It has not yet been determined which provinces would be willing to participate. Yellow tear-tape is subject to counterfeit. However, the Ministry said that counterfeit cigarettes presently constitute only a small portion of the cigarette market. The stamp would not address the issue of contraband cigarettes coming across the border in bags, for example. For these

reasons, as well as cost concerns, a Ministry representative believes that industry representatives are sceptical of the initiative.

Gasoline- Diesel- and Tobacco-tax Return Processing

The Auditor noted that there was little evidence the Ministry attempted to verify completeness and accuracy of the tax returns. Many tobacco-tax returns in the Auditor's sample were incomplete. The Ministry manually reviews and processes the returns. The Auditor questioned whether the Ministry has adequate staff and resources to conduct the process effectively. The Ministry had developed a detailed checklist for processing gasoline and diesel-tax returns since the last audit; however, the checklist was not being used.

The Auditor's recommendations relate to ensuring that all returns and relevant schedules are received and assessed for completeness and accuracy, that there is follow-up to questionable items, and in the case of gasoline and diesel-tax returns, that the Ministry expedite its planned implementation of a computerized tax-return processing function.

During the hearings the Ministry said that since the 2001 audit it has enhanced registration and reporting requirements for manufacturers and introduced regulation and reporting requirements for transporters of tobacco products, as well as refiners and transporters of fuel and gasoline products. It has also reviewed filing procedures and staff access to file storage areas to ensure that hard copies of returns are retained as required. Where necessary, Ministry employees follow up with the registrant to obtain missing schedules information. (See also discussion on Ontario's Tax Services ONT-TAXS below.)

Gasoline and Diesel Taxes

Tax rates have not increased since the last audit, but revenue has. Tax exempt diesel is dyed; taxable fuel is clear. The Ministry designates as collectors of gasoline and diesel taxes all refiners and wholesalers who in the previous year sold not less than 51% of their product by volume at wholesale.

In the hearings the Ministry explained that off-road, unlicensed vehicles are allowed to use coloured diesel. This would include those types of vehicles used, for example, in production facilities, farming and fishing. Recreational vehicles may not use coloured diesel.

Gasoline Tax Exemptions

Under the *Gasoline Tax Act*, First Nations people who hold a valid Ontario-based Certificate of Exemption may purchase tax-exempt gasoline on a reserve for personal use. For each tax-exempt sale, the retailer completes a Ministry-issued voucher providing detailed information on the transaction. (The Auditor found questionable items in a sample of vouchers reviewed.) In most cases, the retailer pays the gasoline tax on purchasing inventory, and then submits a tax refund

request to the Ministry. Certificates of Exemption are issued by the province and never expire.

The Auditor noted that controls over the issuance of the certificates are lax. The Auditor recommended that the Ministry should exercise more vigilance in its review of refund vouchers, including appropriate follow-up when necessary, and strengthen its procedures for the issuance and cancellation of Certificates of Exemptions.

During the hearings we heard that the gasoline exemption program for First Nations individuals has been in place for a number of years. Initially the cards were plastic, with embossed numbers. The cards, which are still Ontario-based cards, now have electronic swipe mechanisms.

The federal government, through Indian and Northern Affairs Canada (INAC), is now examining the possibility of adding electronic components – either a chip or a stripe – to individual status cards. The Ministry said this would be a more secure form of identification and of determining exemption because a First Nations individual would be unlikely to lend a status card to someone else. The Ministry said that it will be able to partner with the federal government when it is ready to launch the new card, to further streamline the provision of statutory refunds to First Nations retailers.

In September 2008 the Ministry began phasing in an electronic filing system for refunds. The Ministry said that this shift from a manual processing system to an automated one will enhance the Ministry's ability to validate claims and identify questionable claims. Gasoline retailers who use the electronic system receive their refunds in a matter of days, instead of weeks.

The electronic service is a voluntary service. It came into effect in September 2008 after four years of consultations with First Nations leaders. The leaders requested a system that was voluntary, flexible, fair and transparent. Currently about four retailers have signed up and are using the service. Nearly two dozen more are in the process of moving towards using the system. The Ministry believes the system is working well.

We asked for clarification on whether or not natural gas is taxed when used as a vehicle propellant. The Ministry said that natural gas, when used as a vehicle fuel, is exempt from gasoline tax.

Gasoline, Diesel and Tobacco Tax Audits

Audit Coverage

There is no tax-revenue threshold for registrants for the purpose of setting audit coverage goals. The Auditor indicated that the Ministry is falling short of its goal of auditing the largest and riskiest collectors on a four-year cycle.

Audit Working-paper Files

The Auditor expressed concern that several of these files that were requested could not be located. Those that were reviewed lacked evidence of managerial review and approval. The Auditor noted cases where auditors were told by managers to terminate the audit and issue a nil assessment without documenting in the file the reason for doing so.

The Auditor recommended that the Ministry complete audits of the largest and higher-risk designated collectors within the planned four-year periods and that it ensure that all working-paper files are retained and clearly document the work done and decisions made. The Auditor also said the Ministry should require supervisory review, approval and documentation of decisions in key phases of the audit work.

The Ministry told us that it does use a risk-based audit selection system. Risk profiles for motor fuels and tobacco tax accounts have been defined to support audit selection. The Ministry's tax compliance branch created a training unit to support ongoing improvement. Training for all audit staff has been held. As well, each audit file includes a management involvement form that documents all the discussions and decisions between the auditor and the audit manager.

The Ministry said that its new ONT-TAXS system has potential audit functions. The "collectors" or "wholesalers" that collect tobacco, fuel and gasoline tax for the Ministry provide a significant amount of information on schedules with their returns. The Ministry intends to have that information either imaged or data-captured in a specific area to facilitate more proactive analysis of the data. This would be useful for audit and administrative enforcement. (See below for further discussion of ONT-TAXS.)

Field Inspections

Gasoline and Diesel Inspections

The seven field inspectors primarily conduct random roadside audits to ensure that tax-exempt dyed diesel is not used in vehicles driven on provincial roads and highways (fuel terminals etc. are considered to be low risk). In cases of violations, inspectors issue a Provincial Offences summons and may also issue a tax assessment. The Auditor noted that there was no evidence that the Ministry assessed the risk and extent of various tax-evasion schemes. The Auditor questioned whether inspectors were being deployed in the most effective manner.

For example, the Auditor noted that for the 2006/07 fiscal year, the Ministry's seven gasoline and diesel inspectors issued just 24 assessments, with a total value of \$42,000. In the 2007/08 fiscal year, the same seven inspectors issued 38 assessments worth \$152,640. This compares to the similarly modest results at the time of our last audit in 2001, when 12 inspectors issued assessments totalling \$260,000 in the 2000/01 fiscal year.

The Auditor recommended that the Ministry formally assess the likely risk and extent of the use of untaxed fuel in vehicles operating on provincial roads and highways and develop an inspection strategy tailored to the risk. The Ministry should assess the results of improving its enforcement efforts before concluding that more inspectors are needed.

During the hearings the Ministry said that in cases where an individual is suspected of having put coloured diesel in a vehicle not allowed to use coloured diesel, inspectors will take more than one dip sample from the fuel tank in order to be able to preserve a sample in case it is required in court. If the individual is deemed to have committed an offence, a Provincial Offences ticket is issued. The provincial charge is a set fine collected through the court system of \$430, plus a mandatory victim surcharge of \$75. The vehicle is not seized. (A Ministry representative said that he believes that after three tickets, there will be a referral to the SIB, which then pursues the matter through the court.)

If it appears that the individual is operating a business, the Ministry will examine fuel use over a period of time. For example, in a business with a fleet of 50 vehicles, the Ministry will look for the tax-paid, non-coloured fuel. If it cannot be proven that tax-paid fuel has been used in a licensed vehicle, the Ministry will raise a tax assessment for the amount of consumption, based on the mileage of the vehicle and the length of vehicle ownership. This means there would be a provincial charge plus a potential tax assessment.

The Ministry said that work plans are reviewed on an ongoing basis as fuel prices fluctuate and risks increase or decrease. During the 2008/09 fiscal year, the frequency of inspections of terminal and bulk plants was reduced in recognition of the level of tax compliance in this area. The emphasis shifted to coloured-fuel checks of vehicles, large consumers of diesel fuel and wholesalers because of the risk that with the rise in the price of fuel, there might be an increase in attempts to use coloured fuel to save the cost of the tax.

There is a risk that vehicles meant for forestry or farming operations are being driven on licensed roads. The Ministry conducts joint blitz work with the OPP and the Ministry of Transportation on the 401 series of highways, when vehicles are stopped for safety issues. The Ministry said that it agrees with the Auditor's comments regarding risk assessment.

Tobacco Retail Inspection Program

The program, initiated in 2006, had 33 inspectors at the time of the audit. The number of inspectors has since increased to 58. The Auditor noted that Ministry records indicated that in 2007/08 inspectors seized approximately 3,500 cartons of cigarettes and issued assessments worth a total of about \$3.1 million. This accounts for a small percentage of the overall estimated annual tax gap. The Auditor wondered whether a better return might result from devoting some of these resources to other areas. The Auditor recommended that the Ministry assess whether the expansion of the program was the most effective way to detect and

deter sales of untaxed cigarettes, or whether a more concentrated effort at the point of manufacture or importation of untaxed cigarettes into Ontario would yield a better return.

Inspection Procedures

During the hearings the Ministry said it believes that the physical presence of Ministry staff in communities across the province, combined with inspections of tobacco retail locations, is an effective tool in limiting the number of illegal cigarettes available to consumers through the retail network. This province-wide program results in the inspection of tobacco inventories and business records of tobacco retailers. During any routine retail inspection, inspectors also provide information, including printed materials, to tobacco retailers to educate and advise them of their responsibilities related to the sale of tobacco products.

Inspections are unannounced. Inspectors are uniformed and are often accompanied by an audit staff member who will examine the books and records. This usually occurs in cases of insufficient records to support tobacco products on the shelves. The purpose is to determine whether the Ontario tobacco tax has been paid on products through a reconciliation of the records. If contraband tobacco is found, the inspector provides the retailer with a preliminary assessment in writing, on the spot. The retailer has a 30-day period to provide further information. The final assessment is subject to the standard objection and appeal process under the *Tobacco Tax Act*. The Ministry works with other agencies to help the inspection staff be able to identify contraband tobacco.

Smoke-Free Ontario

The Ministry said the *Smoke-Free Ontario Act* incorporates some of the strongest tobacco control legislation in North America and that the Ministry complements this strategy through its inspection efforts targeted at tobacco retailers and through its partnerships with law enforcement agencies. Ministry inspectors will work with the Ministry of Health Promotion and municipal health units to conduct joint inspections, for example, on issues related to selling to minors.

Number of Inspections

Since the inception of the tobacco retail inspection program in 2006, the number of tobacco tax inspectors has nearly doubled and there now is an average of about 600 retail inspections every month. There are approximately 15,000 to 20,000 convenience stores and tobacco stores in Ontario. The number of retail outlets for cigarettes can be higher (in the 20,000 range) because venues such as bowling alleys sell cigarettes. Now that the Ministry has more inspectors it anticipates that the monthly inspection figure will increase.

Penalties Assessed

Ministry data available in February 2009 indicated that since July 2006 the program had assessed penalties of \$9 million and confiscated about six million cigarettes. (During fiscal years 2007/08-2008/09 the program assessed penalties

of \$7.9 million and confiscated about 828,000 cigarettes.) The Ministry has collected over half of the \$9 million assessed.

The Ministry referred to the increased penalties and seizure provisions in the *Budget Measures and Interim Appropriation Act*. Before these provisions were enacted, a retailer found with just one carton of illegal cigarettes would have received a penalty of \$74.10. Today, that penalty is \$574.10. On a second occurrence, the minimum penalty is \$2,500 and on a third occurrence, it is \$5,000.

In 2007, a number of legislative amendments were introduced to the *Tobacco Tax Act*. Significant among these were provisions which authorize the Ministry to prohibit (temporarily) a retail location from selling, offering for sale and storing any tobacco if it is found to have repeatedly contravened the *Tobacco Tax Act* or sections of the *Smoke-Free Ontario Act*. At the time of the hearing the Ministry had issued one prohibition notice.

Cost of Program

The Ministry has projected program costs with 58 inspectors. Based on historical data and assuming that the amounts assessed will remain approximately the same (the Ministry noted that there has been a decrease in assessments) there will be a return of approximately \$2.25 for every dollar spent on the program. The Ministry said that the amount assessed will be slightly higher than the amount collected. The Ministry calculated the return on investment, based on the amount assessed.

The Ministry said that part of the value of the program is awareness of the program and maintaining the inspectors' presence in the marketplace to discourage contraband tobacco sales through retail outlets. There is a cost associated with this. The Ministry is assessing amounts that it anticipates the province will follow through on for collection or potential write off.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 7. The Ministry shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the total amount of penalties assessed under the *Tobacco Tax Act* between July 2006 and the end of fiscal year 2008/09, how much of this was collected, and how much was written off. The Ministry should also report on whether it will publish the information on its website.**

Increase in Level of Compliance

As the inspection program has progressed, the Ministry has noticed a higher level of compliance in the retail community. The Ministry now finds 50% less contraband tobacco than was initially the case. It said that it must monitor where contraband tobacco networks may move next.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 8. Given the increase in compliance levels with respect to sales of contraband tobacco in the retail community, the Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of Ministry efforts to monitor the emergence or expansion of other networks for the sale of contraband tobacco and on any proposed new Ministry strategies to address this.**

Inspections at Point of Manufacture

The Ministry said that its inspections at manufacturing locations are limited. Most manufacturers do not sell directly (to individuals). They sell product to a wholesaler, who acts as a Ministry tax collector. The Ministry does conduct some inspection work at manufacturing sites but not to the same degree as at retail sites.

Tobacco-growing Industry

According to the Ministry, one stipulation under consideration is for tobacco producers, as part of a licensing regime, to have a licensed buyer. This might introduce an element of control within the system in that licensed buyers such as major manufacturers would have a vested interest in ensuring that the amount of illicit tobacco growth is minimized.

Committee Recommendation

The standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 9. The Ministry of Revenue shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the introduction of a new licensing system for tobacco leaf production, noting in particular how the new licensing system will help minimize the growth of illicit tobacco.**

Business Process Re-engineering

The Auditor believes that the current process of requiring collectors to file monthly paper returns rather than electronic filing is impractical. In the 2001 audit, in response to the Auditor's recommendation, the Ministry said that it was introducing a business process re-engineering project that would include such features as electronic filing of all returns as well as data comparison features to facilitate analysis. That project has since been replaced by the ONT-TAXS accounting system for commodity tax programs. The system is in a planning stage. The Auditor encouraged the Ministry to invest the necessary resources in planning and up-front design to ensure appropriate functionality and to research systems in other jurisdictions.

MOST and ONT-TAXS

The Ministry said it is improving its business processes through the Modernizing Ontario's System for Tax Administration (MOST) project. MOST, launched in 2004, was mandated to replace 65 older tax administration systems with ONT-TAXS, which is one integrated system.

The base product for ONT-TAXS is a commercial off-the-shelf system. It has proven successful in two other provinces (British Columbia and Manitoba) and 16 US jurisdictions. Trinidad and Tobago also uses it; Vietnam is studying Ontario's implementation of the system. ONT-TAXS will provide service enhancements for tax clients, including online tax services, facilitating both electronic filing and electronic payment. The system will also allow a company or business to be identified by a single business number and will constantly be upgraded. The Ministry will accrue administrative savings. For example, it will be able to eliminate numerous multiple registrations, resulting in the maintenance of fewer accounts.

The Ministry said that once commodity taxes are transitioned from the STARPAC legacy system to ONT-TAXS, all information from the tobacco tax returns/schedules will be captured and retained, the reported information will be assessed for completeness, any incomplete or missing documents will be identified, and follow-up correspondence and exception reports will be generated for investigation by staff as required. The development work is underway now. The plan is to transition tobacco, gasoline and diesel tax returns to the ONT-TAXS system in fall 2009.

Before the system goes live for all businesses and tax types, the Ministry is testing it to ensure that all appropriate safeguards are in place and to tailor the system to meet the needs of Ontario clients. The Ministry has already introduced ONT-TAXS to retail sales tax and employer health tax clients and introduced new online functions which allow tax clients to authorize their employees or tax representatives to conduct business with the Ministry on their behalf.

When developing ONT-TAXS, the Ministry set up an advisory group to provide it with feedback and suggestions on the types of services and tools that would best meet client needs. The Ministry is striving for a tax administration system that is efficient, fair, and flexible, supports compliance and reduces the burden on business. The Ministry said that it is delivering the ONT-TAXS system on time and on budget. It expects the system to be fully implemented by March 2010.

Supplementary Information

The Ministry of Revenue provided the following figures regarding the uptake of the ONT-TAXS system:

ONT-TAXS online take up statistics as of March 31, 2009:

Sign ups – 3,746

Payments – 1,353 (\$2,274,463)

Returns – 2,123

Electronic services – year to date as of March 31, 2009:

Returns – 8.6% of returns have been filed electronically

Payments – 21.77% of payments have been remitted electronically

Payments dollars – 29.95% of payment dollars have been remitted electronically

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

- 10. By March 2010, the Ministry of Revenue shall provide a status report to the Standing Committee on Public Accounts on the implementation of the Ontario Tax Services (ONT-TAXS) system for tobacco, gasoline and diesel tax returns. The Ministry should note any strengths or limitations of the system regarding electronic filing of returns, electronic payments, and data capture features to facilitate data analysis and the generation of exception reports.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with its estimate of the tobacco tax gap and shall advise the Committee of the underlying rationale and assumptions used in determining its estimate.
2. The Ministry of Revenue's Special Investigations Branch (SIB) should consider posting SIB staff in areas of key contraband activity in Ontario, such as the Cornwall region. The Ministry shall report to the Standing Committee on Public Accounts on any benefits or drawbacks associated with posting SIB staff in these areas and on any decisions reached on this matter.
3. The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with an update on the Ministry's review of its relationship with police forces, specifically commenting on whether or not the Ministry of Revenue and the Ministry of Community Safety and Correctional Services plan to propose legislative amendments to enable police forces to seize contraband tobacco that they find, without requiring permission from the Ministry of Revenue to do so.
4. The Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on whether, in the Ministry's opinion, contraband tobacco smuggling has increased or decreased in the last few years. If, in the Ministry's opinion, tobacco smuggling has increased, the Ministry should advise the Committee on what new initiatives it has recently undertaken, or is planning to undertake, to combat such smuggling.
5. The Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on its initiatives, or initiatives undertaken in conjunction with partners such as the Ministry of Aboriginal Affairs, to engage First Nations leadership on the issue of ensuring that the tobacco allocation system is respected on reserves.
6. The Ministry of Revenue shall provide the Standing Committee on Public Accounts with a status report on the Ministry's consideration of whether or not it will introduce an allocation system for cigars similar to that in place for cigarettes. Given that almost all other provinces have a cigar allocation system, if the Ministry will not be introducing this, the Ministry shall provide its rationale to the Committee.
7. The Ministry shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the total amount of penalties assessed under the Tobacco Tax Act between July 2006 and the end of fiscal year 2008/09, how

much of this was collected, and how much was written off. The Ministry should also report on whether it will publish the information on its website.

8. Given the increase in compliance levels with respect to sales of contraband tobacco in the retail community, the Ministry of Revenue shall report to the Standing Committee on Public Accounts on the results of Ministry efforts to monitor the emergence or expansion of other networks for the sale of contraband tobacco and on any proposed new Ministry strategies to address this.
9. The Ministry of Revenue shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on the introduction of a new licensing system for tobacco leaf production, noting in particular how the new licensing system will help minimize the growth of illicit tobacco.
10. By March 2010, the Ministry of Revenue shall provide a status report to the Standing Committee on Public Accounts on the implementation of the Ontario Tax Services (ONT-TAXS) system for tobacco, gasoline and diesel tax returns. The Ministry should note any strengths or limitations of the system regarding electronic filing of returns, electronic payments, and data capture features to facilitate data analysis and the generation of exception reports.

7. Le Ministère rend compte au Comité permanent des comptes publics du total des amendes imposées sous le régime de la *Loi de la taxe sur le tabac* entre le mois de juillet 2006 et la fin de l'exercice financier 2008-2009, du montant qui a été perçu et du montant qui a été radié. Le Ministère devrait préciser également s'il publiera l'information sur son site web.
8. Étant donné le renforcement de la conformité au sein de la collectivité des détaillants en ce qui concerne les ventes de tabac de contrebande, le Ministère du Revenu devrait communiquer au Comité permanent des comptes publics les résultats de ses efforts visant à surveiller l'émergence ou l'élargissement d'autres réseaux de vente de tabac de contrebande et toute nouvelle stratégie qu'il se propose de mettre en place pour régler ce problème.
9. Le Ministère fasse rapport au Comité permanent des comptes publics de la mise en place d'un nouveau régime de délivrance de permis de production de feuilles de tabac, en notant en particulier la manière dont ce nouveau régime aidera à réduire au minimum la culture du tabac illégitime.
10. Ici le mois de mars 2010, le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur la mise en œuvre du système de services fiscaux de l'Ontario (ONT-TAXS) pour les déclarations de taxe sur le tabac, l'essence et le carburant diesel. Que le Ministère fasse état de toutes forces ou limites du système concernant la production électronique des déclarations, les paiements électroniques et les dispositifs de saisie des données, pour en faciliter l'analyse et la production de rapports d'exceptions.

1. Le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics une estimation du manque à gagner associé à la taxe sur le tabac et informe le Comité du raisonnement et des hypothèses sur lesquels repose son estimation.
2. La Direction des enquêtes spéciales (DES) du Ministère du Revenu songe à affecter certains membres de son personnel dans les régions clés d'activité de contrebande en Ontario, comme dans la région de Cornwall. Que le Ministère rende compte au Comité permanent des comptes publics de tout avantage ou inconvénient associé à l'affectation de certains membres du personnel de la DES dans ces régions et de toute décision prise sur cette question.
3. Le ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur l'examen par le Ministère de sa relation avec les forces policières et qu'il précise surtout si oui ou non le Ministère du Revenu, le Ministère de la Sécurité communautaire et les Services correctionnels prévoient proposer des modifications législatives en vue de permettre aux forces policières de saisir le tabac de contrebande qu'elles trouvent, sans devoir obtenir la permission du Ministère du Revenu.
4. Le Ministère du Revenu rend compte au Comité permanent des comptes publics de la question de savoir si, de l'avis du Ministère, la contrebande du tabac a pris de l'ampleur ou s'est résorbée au cours des dernières années. Dans le premier cas, le Ministère devrait informer le Comité des nouvelles initiatives qu'il a récemment entreprises ou qu'il planifie entreprendre pour lutter contre la contrebande.
5. Le Ministère du Revenu rend compte au Comité permanent des comptes publics de ses initiatives ou de celles qui sont entreprises en conjonction avec des partenaires, comme le Ministère des Affaires autochtones, en vue de mobiliser les dirigeants des Premières nations pour ce qui est d'assurer le respect du système d'attribution du tabac dans les réserves.
6. Le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur l'analyse du Ministère visant à déterminer s'il mettra en place un système d'attribution des cigares semblable à celui qui existe pour les cigarettes. Étant donné que presque toutes les autres provinces disposent d'un système d'attribution des cigares, si le Ministère s'abstient d'en adopter un, qu'il en fournisse la raison au Comité.

Montants payés – 29,95 % des montants payés l'ont été par voie électronique

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

10. Ici le mois de mars 2010, le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur la mise en œuvre du système de services fiscaux de l'Ontario (ONT-TAXS) pour les déclarations de taxe sur le tabac, l'essence et le carburant diesel. Le Ministère fasse état de toutes forces ou limites du système concernant la production électronique des déclarations, les paiements électroniques et les dispositifs de saisie des données, pour en faciliter l'analyse et la production de rapports d'exceptions.

régulièrement mis à niveau. Le Ministère réalisera ainsi des économies sur le plan administratif. Il pourra par exemple éliminer de nombreuses inscriptions multiples et ainsi réduire le nombre de comptes.

Le Ministère a déclaré que lorsque les taxes à la consommation seront passées de l'ancien système STARPAC au système ONT-TAXS, toute l'information tirée des déclarations de taxe sur le tabac/annexes sera saisie et conservée, les renseignements déclarés seront évalués pour en déterminer l'exhaustivité, les documents incomplets ou manquants seront cernés, et une correspondance de suivi et des rapports d'exceptions seront générés aux fins des enquêtes par le personnel au besoin. Le travail de développement est en cours à l'heure actuelle. L'objectif consiste à faire passer les déclarations de taxe sur le tabac, l'essence et le carburant diesel au système ONT-TAXS à l'automne de 2009.

Avant que le système ne soit appliqué à l'égard de toutes les entreprises et de tous les types de taxe, le Ministère en fait l'essai pour s'assurer que toutes les protections requises sont en place et pour adapter le système de manière qu'il réponde aux besoins des clients ontariens. Le Ministère a déjà présenté le système ONT-TAXS aux clients de la taxe de vente au détail et de l'impôt-santé des employeurs, et il a mis en place de nouvelles fonctions en ligne qui permettent aux clients fiscaux d'autoriser leurs employés ou représentants fiscalistes à faire affaires avec le Ministère pour leur compte.

Lorsqu'il a mis au point le système ONT-TAXS, le Ministère a constitué un groupe consultatif chargé de lui faire part de ses commentaires et suggestions sur les types de services et d'outils qui permettraient de mieux répondre aux besoins des clients. Le Ministère tente de mettre en place un système d'administration de la taxe qui est efficace, juste et souple, qui facilite la conformité et qui réduit le fardeau des entreprises. Il a déclaré qu'il offre le système ONT-TAXS dans les délais et suivant le budget prévus. Il s'attend à ce que le système soit complètement mis en œuvre au plus tard en mars 2010.

Renseignements supplémentaires

Le Ministère du Revenu a fourni les chiffres suivants concernant la participation au système ONT-TAXS :

Statistiques sur la participation en ligne à ONT-TAXS au 31 mars 2009 :

Inscriptions – 3 746

Paielements – 1 353 (2 274 463 \$)

Déclarations – 2 123

Services électroniques – Cumulatif pour l'année au 31 mars 2009 :

Déclarations – 8,6 % des déclarations ont été produites par voie

électronique

Paielements – 21,77 % des paielements ont été effectués par voie électronique

Industrie de la culture du tabac

D'après le Ministère, l'on songe à adopter une disposition selon laquelle, dans le cadre d'un régime de délivrance de permis, les producteurs de tabac devraient faire affaire avec un acheteur titulaire d'un permis. L'on pourrait ainsi ajouter un élément de contrôle au système, car les acheteurs titulaires d'un permis, comme les fabricants importants, auraient tout intérêt à veiller à ce que la culture du tabac illicite soit réduite au minimum.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

9. Le Ministère fasse rapport au Comité permanent des comptes publics de la mise en place d'un nouveau régime de délivrance de permis de production de feuilles de tabac, en notant en particulier la manière dont ce nouveau régime aidera à réduire au minimum la culture du tabac illicite.

Réingénierie des processus opérationnels

Le vérificateur est d'avis que le processus actuel, qui consiste à obliger les percepteurs à produire leurs déclarations mensuelles sur papier plutôt que par voie électronique, n'est pas pratique. Dans la vérification de 2001, en réponse à une recommandation du vérificateur, le Ministère a indiqué qu'il instaurait un projet de réingénierie des processus opérationnels prévoyant notamment la production électronique de toutes les déclarations ainsi que des capacités de comparaison des données pour en faciliter l'analyse. Ce projet a depuis été remplacé par le système comptable ONT-TAXS pour les programmes de taxe à la consommation. Le système en est au stade de la planification. Le vérificateur a encouragé le Ministère à investir les ressources nécessaires dans la planification et la conception initiale du système afin de disposer d'une fonctionnalité adéquate, et à effectuer des recherches sur les systèmes en place dans d'autres administrations.

INNOVATION et ONT-TAXS

Le Ministère a indiqué qu'il améliorera ses processus opérationnels dans le cadre du projet Innovation pour l'administration des taxes et des impôts en Ontario (INNOVATION). Ce projet, lancé en 2004, visait à remplacer les 65 systèmes d'administration des taxes plus anciens par ONT-TAXS, qui est un système unique intégré.

Le produit de base pour ONT-TAXS est un système commercial type. Il s'est révélé un succès dans deux autres provinces (Colombie-Britannique et Manitoba) et dans 16 administrations américaines. Trinidad et Tobago l'utilise aussi; le Vietnam étudie la manière dont l'Ontario met en œuvre le système. ONT-TAXS offrira un service de meilleure qualité aux clients fiscaux, notamment des services fiscaux en ligne, et facilitera la production électronique des déclarations et le paiement électronique. Le système permettra également d'identifier une compagnie ou une entreprise grâce à un numéro d'entreprise unique et sera

Il a indiqué que la somme imposée sera légèrement plus élevée que le montant perçu. Il a calculé le rendement de l'investissement compte tenu des sommes imposées.

Le Ministère a déclaré que la valeur du programme tient en partie dans la sensibilisation au programme et le maintien de la présence des inspecteurs dans le marché dans le but de décourager les ventes de tabac de contrebande par l'intermédiaire des points de vente au détail. Cela coûte quelque chose. Le Ministère impose des sommes d'argent en espérant que la province veillera à percevoir celles-ci ou à les radier.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

7. Le Ministère rende compte au Comité permanent des comptes publics du total des amendes imposées sous le régime de la Loi de la taxe sur le tabac entre le mois de juillet 2006 et la fin de l'exercice financier 2008-2009, du montant qui a été perçu et du montant qui a été radié. Le Ministère devrait préciser également s'il publiera l'information sur son site web.

Renforcement de la conformité

À mesure que le programme d'inspection a progressé, le Ministère a remarqué un renforcement de la conformité au sein de la collectivité des détaillants. Il trouve aujourd'hui 50 % moins de tabac de contrebande que ce n'était le cas initialement. Il a dit qu'il doit surveiller les endroits vers lesquels les réseaux de tabac de contrebande pourraient se déplacer.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

8. Étant donné le renforcement de la conformité au sein de la collectivité des détaillants en ce qui concerne les ventes de tabac de contrebande, le Ministère du Revenu devrait communiquer au Comité permanent des comptes publics les résultats de ses efforts visant à surveiller l'émergence ou l'élargissement d'autres réseaux de vente de tabac de contrebande et toute nouvelle stratégie qu'il se propose de mettre en place pour régler ce problème.

Inspections au point de fabrication

Le Ministère a indiqué que les inspections qu'il mène dans les usines de fabrication sont limitées. La plupart des fabricants ne vendent pas directement (à des particuliers). Ils vendent leur produit à un grossiste, qui agit à titre de percepteur de taxe pour le Ministère. Ce dernier effectue bien un certain travail d'inspection aux points de fabrication, mais dans une mesure moindre que dans les points de vente au détail.

matière d'inspection ciblant les détaillants de tabac et l'établissement de partenariats avec des organismes d'application de la loi. Les inspecteurs du Ministère travailleront avec le Ministère de la Promotion de la santé et les services de santé municipaux pour mener des inspections conjointes, par exemple, sur des questions liées à la vente à des mineurs.

Nombre d'inspections

Depuis la création du programme d'inspection des détaillants de tabac en 2006, le nombre d'inspecteurs a presque doublé et, en moyenne, 600 inspections de détaillants environ sont effectuées chaque mois. L'on compte en Ontario entre 15 000 et 20 000 dépanneurs et débits de tabac. Le nombre de points de vente au détail de cigarettes pourrait être plus élevé (dans les environs de 20 000), puisque des endroits comme les salles de quilles vendent des cigarettes. Comme le Ministère dispose aujourd'hui de plus d'inspecteurs, il prévoit que le nombre d'inspections effectuées chaque mois augmentera.

Pénalités imposées

Les données du Ministère disponibles en février 2009 indiquaient que, depuis le mois de juillet 2006, les inspecteurs du programme ont imposé des amendes de neuf millions de dollars au total et confisqué environ six millions de cigarettes. (Au cours des exercices financiers 2007-2008 et 2008-2009, les inspecteurs du programme ont imposé des amendes de 7,9 millions de dollars et confisqué environ 828 000 cigarettes.) Le Ministère a perçu plus de la moitié des 9 millions de dollars imposés.

Le Ministère a renvoyé aux nouvelles dispositions touchant les pénalités et la saisie qui ont été ajoutées à la *Loi sur les mesures budgétaires et l'affectation anticipée de crédits*. Avant l'adoption de ces dispositions, un détaillant en possession d'une seule cartouche de cigarettes illégales se serait fait imposer une amende de 74,10 \$. Aujourd'hui, cette amende s'élève à 574,10 \$. Pour une seconde infraction, l'amende s'élève à 2 500 \$ au moins et, pour une troisième infraction, à 5 000 \$.

En 2007, un certain nombre de modifications législatives ont été apportées à la *Loi de la taxe sur le tabac*. Parmi les plus importantes, on retrouve celles qui autorisent le Ministère à interdire (temporairement) à un détaillant de vendre, d'offrir pour vendre et d'entreposer du tabac s'il est déclaré avoir contrevenu à maintes reprises à la *Loi de la taxe sur le tabac* ou à des dispositions de la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*. À l'époque de l'audience, le Ministère avait délivré un avis d'interdiction.

Coût du programme

Le Ministère a prévu les coûts du programme comme tenu de la présence de 58 inspecteurs. Si l'on tient compte des données historiques et que l'on suppose que les sommes imposées demeureront approximativement les mêmes (le Ministère a fait remarquer que les cotisations sont à la baisse), le Ministère recueillera approximativement 2,25 \$ pour chaque dollar consacré au programme.

401, lorsque les véhicules sont interceptés pour des raisons de sécurité. Le Ministère a déclaré qu'il souscrit aux commentaires du vérificateur concernant l'évaluation du risque.

Programme d'inspection des détaillants de tabac

Le programme, instauré en 2006, comptait 33 inspecteurs au moment de la vérification. Le nombre d'inspecteurs a depuis été porté à 58. Le vérificateur a constaté que les dossiers du Ministère indiquent qu'en 2007-2008, les inspecteurs ont saisi approximativement 3 500 cartouches de cigarettes et émis des avis de cotisation dont la valeur totale s'élevait à 3,1 millions de dollars environ. Cela représente un faible pourcentage du total du manque à gagner estimatif annuel associé à la taxe. Le vérificateur s'est demandé si les résultats seraient meilleurs si le Ministère consacrait certaines de ces ressources à d'autres secteurs. Il lui a recommandé de déterminer si l'élargissement du programme constitue la façon la plus efficace de détecter et de décourager les ventes de cigarettes non taxées, ou si des efforts plus concentrés au point de fabrication ou d'importation des cigarettes non taxées en Ontario ne donneraient pas de meilleurs résultats.

Procédures de surveillance

Au cours des audiences, le Ministère a dit croire que la présence physique des membres de son personnel dans les communautés partout dans la province, combinée aux inspections des lieux de vente au détail du tabac, constitue un moyen efficace de limiter le nombre de cigarettes illégales qui sont accessibles aux consommateurs dans le réseau de vente au détail. Ce programme provincial permet l'inspection des stocks de tabac et des livres comptables des détaillants de tabac. Au cours de toute inspection régulière des détaillants, les inspecteurs fournissent aussi aux détaillants de tabac ses renseignements — notamment du matériel imprimé — pour les renseigner et les conseiller sur leurs responsabilités liées à la vente de produits du tabac.

Les inspections sont effectuées sans préavis. Les inspecteurs portent un uniforme et sont souvent accompagnés d'un membre du personnel de vérification, qui examinera les livres et les registres. Cela se produit habituellement dans les cas où il n'y a pas suffisamment de dossiers pour appuyer la présence de produits du tabac sur les tablettes. L'objet est de déterminer si la taxe ontarienne sur le tabac a été payée sur des produits au moyen d'un rapprochement des registres. S'il décèle la présence de tabac de contrebande, l'inspecteur remet au détaillant un avis de cotisation préliminaire par écrit, sur place. Le détaillant dispose d'un délai de 30 jours pour fournir des renseignements supplémentaires. La cotisation finale est assujettie au processus ordinaire d'objection et d'appel sous le régime de la *Loi de la taxe sur le tabac*. Le Ministère travaille avec d'autres organismes pour aider le personnel d'inspection à identifier le tabac de contrebande.

Ontario sans fumée

Le Ministère a indiqué que la *Loi favorisant un Ontario sans fumée* incorpore certaines des dispositions les plus rigoureuses sur le contrôle du tabac en Amérique du Nord, et que le Ministère ajoute à cette stratégie ses efforts en

émis seulement 24 avis de cotisation, d'une valeur totale de 42 000 \$. En 2007-2008, ces sept inspecteurs ont émis 38 avis de cotisation d'une valeur de 1 52 640 \$. Ces résultats modestes se comparent à ceux qui ont été obtenus au moment de notre dernière vérification, en 2001, lorsque 12 inspecteurs avaient émis des avis de cotisation totalisant 260 000 \$ au cours de l'exercice financier 2000-2001.

Le vérificateur a recommandé au Ministère d'évaluer formellement le risque que du carburant non taxé soit utilisé dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales et d'élaborer une stratégie d'inspection adaptée aux risques. Le Ministère devrait évaluer les résultats des améliorations apportées à ses efforts d'exécution de la loi avant de conclure à la nécessité d'augmenter le nombre d'inspecteurs.

Au cours des audiences, le Ministère a déclaré que, lorsqu'un individu est soupçonné d'avoir utilisé un carburant diesel coloré dans un véhicule non autorisé, les inspecteurs prélèveront plus d'un échantillon dans le réservoir afin d'en préserver un au cas où il devrait être produit en cour. Si l'individu est réputé avoir commis une infraction, un billet de contravention pour infraction provinciale est délivré. L'accusation provinciale constitue une amende fixe de 430 \$ perçue par l'intermédiaire du système judiciaire, plus une suramende compensatoire de 75 \$. Le véhicule n'est pas saisi. (Un représentant du Ministère a dit être d'avis qu'après trois billets, il y aura renvoi à la DES, qui se chargera alors de saisir les tribunaux de la question.)

S'il semble que l'individu exploite une entreprise, le Ministère examine l'utilisation d'essence sur une certaine période. Ainsi, à l'égard d'une entreprise qui compte 50 véhicules, le Ministère s'intéressera au carburant non coloré libéré de taxe. S'il est impossible de prouver qu'un carburant libéré de taxe a été utilisé dans un véhicule immatriculé, le Ministère émettra un avis de cotisation de taxe pour le montant de la consommation, sur le fondement du kilométrage parcouru par le véhicule et de la période de propriété du véhicule. Donc, une accusation provinciale pourrait être portée, et un avis de cotisation de taxe pourrait être émis. Le Ministère a déclaré que les plans de travail sont passés en revue continuellement, car les prix de l'essence fluctuent et les risques s'élèvent ou diminuent. En 2008-2009, la fréquence des inspections des terminaux et des dépôts de stockage a été réduite compte tenu du niveau d'observation fiscale constaté dans ce secteur. Le Ministère a mis l'accent ailleurs, à savoir sur l'inspection des véhicules qui utilisent du carburant coloré, les grands consommateurs de carburant diesel et les grossistes, parce que les facteurs de risque dans ces secteurs ont augmenté avec le prix du carburant, ce qui risque d'engendrer une hausse des tentatives d'utiliser un carburant coloré pour économiser sur le montant de la taxe.

Il existe un risque que les véhicules destinés aux activités forestières ou agricoles circulent sur des routes autorisées. Le Ministère mène des opérations éclairées conjointes avec la PPO et le Ministère des transports sur les autoroutes de la série

une preuve suffisante que la vérification avait été examinée et approuvée par la direction. Le vérificateur a remarqué des cas où les vérificateurs se sont fait dire par leurs gestionnaires de mettre fin à une vérification et d'émettre un avis de cotisation néant sans en préciser la raison dans le dossier.

Le vérificateur a recommandé au Ministère de vérifier les percepteurs désignés qui sont les plus importants et qui présentent les risques les plus élevés avant la fin de la période prévue de quatre ans et de s'assurer que tous les dossiers de travail sont conservés et qu'ils indiquent clairement le travail accompli et les décisions prises. Le vérificateur a recommandé également au Ministère de veiller à ce que les décisions prises aux étapes clés de la vérification soient examinées et approuvées par les superviseurs, puis consignées.

Le Ministère nous a dit qu'il utilise effectivement un système de sélection de vérification fondée sur le risque. Les profils de risque des comptes détenus pour la taxe sur les carburants et le tabac ont été définis aux fins d'appuyer la sélection. La Direction de l'observation fiscale du Ministère a créé une unité de formation dont la tâche est d'apporter son soutien aux améliorations qui sont apportées constamment. Une formation a été offerte à tout le personnel de vérification. De même, chaque dossier de vérification inclut un formulaire de participation de la direction qui documente toutes les discussions tenues entre le vérificateur et le gestionnaire des vérifications et toutes les décisions prises par ces derniers.

Le Ministère a déclaré que son nouveau système ONT-TAXS est assorti de fonctions de vérification potentielles. Les « percepteurs » ou les « grossistes » qui perçoivent la taxe sur le tabac, le carburant et l'essence pour le Ministère fournissent une quantité considérable de renseignements sur les annexes jointes à leurs déclarations. Le Ministère a l'intention de faire numériser ou saisir ces renseignements dans un secteur en particulier pour en faciliter une analyse d'avantage proactive. Cela serait utile à des fins d'exécution des vérifications et d'administration. (Voir ci-après pour une discussion approfondie sur le système ONT-TAXS.)

Inspections sur place

Inspections d'essence et de carburant diesel

Les sept inspecteurs itinérants effectuent principalement des inspections routières aléatoires pour s'assurer qu'aucun carburant diesel coloré non taxé ne soit utilisé dans les véhicules qui circulent sur les routes provinciales (les terminaux de carburants, etc. sont réputés représenter un risque peu élevé). S'il y a contravention, les inspecteurs délivrent une assignation pour infraction provinciale et peuvent également émettre un avis de cotisation de taxe. Le vérificateur a noté que rien n'indique que le Ministère a évalué l'étendue probable des différentes tentatives d'évasion fiscale et les risques connexes. Il s'est demandé si le Ministère déploie ses inspecteurs de la manière la plus efficace.

Ainsi, le vérificateur a fait remarquer que, pour l'exercice financier 2006-2007, les sept inspecteurs du Ministère affectés à l'essence et au carburant diesel avaient

étaient imprimés en relief. Les cartes, qui sont encore délivrées par l'Ontario, sont maintenant assorties de dispositifs électroniques par glissement.

Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), examine maintenant la possibilité d'ajouter des composantes électroniques – soit une puce, soit une bande – aux cartes individuelles de statut. Le Ministère a indiqué que l'on pourrait ainsi identifier et déterminer l'exemption de manière plus sécuritaire, car il est peu probable qu'un membre des Premières nations prête sa carte de statut à quelqu'un d'autre. Le Ministère a indiqué qu'il sera en mesure de s'associer au gouvernement fédéral lorsqu'il sera prêt à lancer la nouvelle carte, en vue de simplifier davantage le versement de remboursements prévus par la loi aux détaillants des Premières nations.

En septembre 2008, le Ministère a commencé à mettre progressivement en œuvre un système électronique de production des demandes de remboursement. Il a indiqué que ce passage d'un système de traitement manuel à un système informatisé lui permettra de valider les demandes et de cerner celles qui sont douteuses. Les détaillants d'essence qui utilisent le système électronique reçoivent leurs remboursements dans un délai de quelques jours seulement plutôt qu'au bout d'un certain nombre de semaines.

Le service électronique est facultatif. Il est entré en vigueur en septembre 2008 au terme de quatre années de consultations avec les leaders des Premières Nations, qui ont demandé la mise en place d'un système facultatif, flexible, juste et transparent. À l'heure actuelle, environ quatre détaillants se sont inscrits et utilisent le service. Près de deux autres douzaines travaillent en ce moment à une transition vers l'utilisation du système. Le Ministère estime que le système fonctionne bien.

Nous avons demandé des clarifications sur la question de savoir si le gaz naturel est taxé ou non lorsqu'il est destiné à propulser des véhicules. Le Ministère a indiqué que le gaz naturel, lorsqu'il est utilisé comme carburant de véhicule, est exempt de la taxe sur l'essence.

Vérifications de la taxe sur l'essence, le carburant diesel et le tabac

Portée de la vérification

Aucun seuil de revenu fiscal n'a été établi pour les inscrits aux fins de fixer des objectifs quant à la portée de la vérification. Le vérificateur a indiqué que le Ministère n'atteint pas son objectif de vérification des percepteurs qui sont les plus importants et qui présentent le plus de risques sur un cycle de quatre ans.

Dossiers de vérification

Le vérificateur s'est dit inquiet du fait que plusieurs des dossiers dont on a fait la demande sont restés introuvables. Ceux qui ont été examinés ne contenaient pas

conformer en matière d'inscription et de déclaration, et il a adopté une réglementation ainsi que des exigences en matière de déclaration auxquelles doivent se conformer les transporteurs de produits du tabac ainsi que les entreprises de raffinage et les transporteurs de produits de carburant et d'essence. Il a examiné également les procédures de production des déclarations et l'accès du personnel aux lieux où sont entreposés les dossiers de sorte que les copies papier des déclarations soient conservées comme il se doit. Au besoin, les employés du Ministère assurent le suivi auprès de l'inscrit afin d'obtenir des renseignements sur les annexes manquantes. (Voir aussi la discussion sur les services fiscaux de l'Ontario ONT-TAXS ci-après.)

Taxes sur l'essence et le carburant diesel

Les taux de taxe n'ont connu aucune hausse depuis la dernière vérification, contrairement aux recettes. Le diesel exempt de taxe est coloré, tandis que l'essence taxable est claire. Le Ministère désigne comme percepteurs de taxes sur l'essence et le diesel toutes les entreprises de raffinage et tous les grossistes qui, au cours de l'année précédente, ont vendu au moins 51 % de leurs produits par volume au niveau du gros.

Dans le cadre des audiences, le Ministère a expliqué que les véhicules tout terrain non immatriculés sont autorisés à utiliser le diesel de couleur. Feraient partie de cette catégorie par exemple les types de véhicules utilisés dans les établissements de production et dans le secteur de l'agriculture et de la pêche. Les véhicules de plaisance ne peuvent pas utiliser le diesel de couleur.

Exemptions à la taxe sur l'essence

Aux termes de la *Loi de la taxe sur l'essence*, les membres des Premières nations titulaires d'un certificat d'exemption valide de délivré par l'Ontario peuvent effectuer des achats d'essence exonérés de taxe dans une réserve pour leur propre usage. Pour chaque vente exonérée de taxe, le détaillant doit remplir un reçu délivré par le Ministère fournissant des renseignements détaillés sur la transaction. (Le vérificateur a relevé des points discutables dans un échantillon de reçus examinés.) Dans la plupart des cas, le détaillant paie la taxe sur l'essence au moment de l'achat du stock d'essence, puis il présente une demande de remboursement de la taxe au Ministère. Les certificats d'exemption, délivrés par la province, ne viennent jamais à expiration.

Le vérificateur a constaté que les contrôles applicables à l'égard de la délivrance des certificats sont peu rigoureux. Il a recommandé au Ministère de faire preuve d'une plus grande vigilance dans l'examen des reçus, de veiller notamment à ce qu'un suivi approprié soit fait au besoin, et de renforcer ses procédures de délivrance et d'annulation des certificats d'exemption.

Au cours des audiences, l'on nous a dit que le programme d'exemption à la taxe sur l'essence pour les membres des Premières Nations existe depuis un certain nombre d'années. Initialement, les cartes étaient faites de plastique et les chiffres

vendues. Il essaie de rapprocher cette information avec le nombre de paquets de cigarettes fabriqués sur lesquels une languette jaune détachable a été apposée. Le rapprochement entre les languettes achetées et les languettes utilisées sera fait au cours des vérifications effectuées à l'égard des fabricants de cigarettes à compter de l'exercice financier 2009-2010.

Le Ministère nous a dit que l'Agence du Revenu du Canada (ARC) travaillait depuis 2005 à la mise au point d'une proposition visant à remplacer la languette jaune par un timbre (similaire par son apparence à un timbre de poste) muni de dispositifs de sécurité à découvert et dissimulés. Ceux-ci seraient difficiles à reproduire et pourraient mieux identifier les cigarettes totalement libérées de taxe par opposition aux cigarettes illégales et potentiellement contrefaites. Le Ministère estime que le coût du timbre serait un peu plus élevé que celui de la languette jaune.

L'ARC espère être en mesure de mettre le timbre en vigueur en 2010, bien que l'initiative en soit à l'étape de la consultation seulement. L'on n'a pas encore déterminé quelle province serait disposée à participer. La languette jaune détachable est susceptible de contrefaçon. Toutefois, le Ministère a indiqué que les cigarettes contrefaites constituent une petite partie seulement du marché des cigarettes. Le timbre ne permettrait pas de régler le problème des cigarettes de contrebandes qui franchissent la frontière dans des sacs, par exemple. Pour ces raisons, ainsi que pour des raisons de coût, un représentant du Ministère est d'avis que les représentants de l'industrie sont sceptiques à l'égard de l'initiative.

Traitement des déclarations de taxe sur l'essence, le carburant diesel et le tabac

Le vérificateur a noté qu'il y avait peu de preuve que le Ministère a tenté de vérifier l'intégrité et l'exactitude des déclarations de taxe. De nombreuses déclarations de taxe sur le tabac faisant partie de l'échantillon du vérificateur étaient incomplètes. Le Ministère examine et traite manuellement les déclarations. Le vérificateur s'est demandé si le Ministère dispose du personnel et des ressources dont il a besoin pour mener le processus efficacement. Le Ministère a dressé une liste de contrôle détaillée pour le traitement des déclarations de taxe sur l'essence et le diesel depuis la dernière vérification; toutefois, cette liste de contrôle n'a pas été utilisée.

Les recommandations du vérificateur visent à faire en sorte que toutes les déclarations et annexes pertinentes soient reçues, que l'on en examine l'intégrité et l'exactitude, qu'il y ait un suivi sur les points discutables, et dans le cas des déclarations de taxe sur l'essence et le diesel, que le Ministère accélère sa mise en œuvre planifiée d'une fonction informatisée de traitement des déclarations de taxe.

Au cours des audiences, le Ministère a indiqué que, depuis la vérification de 2001, il a accru à l'égard des fabricants les exigences auxquelles ces derniers doivent se

Au cours des audiences, le Ministère a signalé que la mise en œuvre d'un système d'attribution des cigares nécessiterait des modifications à la réglementation. Il a déclaré qu'il passe en revue diverses options dans le contexte de la priorité du gouvernement, qui consiste à favoriser sa nouvelle relation avec les collectivités autochtones. L'une de ces options consisterait à déterminer si le système actuel d'attribution des cigares, qui repose sur une formule, convient pour les cigares. Le Ministère doit choisir les options, déterminer le moment approprié et prendre en considération les sensibilités politiques avec les leaders autochtones. La sous-ministre a indiqué qu'à l'heure actuelle, le Ministère s'intéresse surtout au tabac de contrebande. Elle estime qu'il s'agit d'un problème urgent comparativement au système d'attribution des cigares.

Renseignements supplémentaires

Le Ministère a fourni au Comité permanent des comptes publics des renseignements supplémentaires sur les options relatives au cigare, indiquant qu'il est en possession de propositions spécifiques. Le Ministère a indiqué qu'il consulte des intervenants clés dans le cadre de son analyse.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

6. Le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur l'analyse du Ministère visant à déterminer s'il mettra en place un système d'attribution des cigares semblable à celui qui existe pour les cigarettes. Étant donné que presque toutes les autres provinces disposent d'un système d'attribution des cigares, si le Ministère s'abstient d'en adopter un, qu'il en fournisse la raison au Comité.

Production et contrôle des cigarettes

Il y a trois grands fabricants reconnus de cigarettes de marque canadienne qui soit fabriquent, soit importent des cigarettes en Ontario. Les cigarettes fabriquées à des fins de consommation impossible sont marquées par une languette jaune sur l'emballage de chaque paquet. Le vérificateur a signalé que, pour toutes sortes de raisons, les renseignements reçus mensuellement par le Ministère sur les achats, l'utilisation et les ventes de languettes ont été très peu utiles. Il a recommandé que l'on améliore les renseignements, notamment que l'on fournisse davantage de détails et que l'on rapproche l'information reçue afin de déterminer si l'utilisation déclarée des languettes jaunes est raisonnable par rapport aux ventes taxables déclarées, si le Ministère décide de continuer à utiliser les languettes.

Pendant les audiences, le Ministère a déclaré qu'au nombre des modifications apportées en 2004 à la *Loi de la taxe sur le tabac* et à son règlement d'application, se trouvaient des exigences plus rigoureuses et pour les fabricants de languettes détachables. Le Ministère a inscrit trois fabricants de languettes, qui lui communiquent mensuellement des renseignements sur les languettes produites et

Au cours des audiences, le Ministère a déclaré qu'il est nécessaire de poursuivre le travail avec les dirigeants des Premières nations pour veiller à ce que le système d'attribution du tabac soit respecté. Le leadership des Premières nations sera déterminant sur cette question. Le Ministère a indiqué qu'il se fonde sur le rôle du Ministère des Affaires autochtones pour favoriser le maintien de bonnes relations avec les dirigeants autochtones.

Le Ministère reconnaît que la capacité de la province d'appliquer les lois provinciales sur la taxe sur le tabac est limitée dans les réserves des Premières nations. La *Loi de la taxe sur le tabac* et la *Loi sur la taxe d'accise* sont toutes deux applicables dans les réserves. Le Ministère doit faire face à des questions de compétence concernant les saisies effectuées et les jugements rendus dans les réserves en vertu de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Il estime être compétent à l'égard des questions de tabac et être habilité à saisir du tabac dans les réserves. Il doit en revanche composer avec certaines limites à cette compétence en ce qui concerne les biens mobiliers personnels d'un membre des Premières nations dans les réserves.

Des modifications apportées récemment à la *Loi de la taxe sur le tabac* permettent le partage de renseignements avec d'autres gouvernements et municipalités ainsi qu'avec leurs organismes, conseils et commissions lorsque les renseignements sont utilisés aux fins de surveiller la fabrication, la distribution, l'exportation, l'importation, l'entreposage, la vente ou l'annonce en vue de la vente de tabac. Ces modifications faciliteront une coordination et une efficacité accrues entre les différents paliers de gouvernement.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

5. Le Ministère du Revenu rende compte au Comité permanent des comptes publics de ses initiatives ou de celles qui sont entreprises en conjonction avec des partenaires, comme le Ministère des Affaires autochtones, en vue de mobiliser les dirigeants des Premières nations pour ce qui est d'assurer le respect du système d'attribution du tabac dans les réserves.

Taxes sur le cigare

L'Ontario, le Nunavut et le Yukon sont les seules administrations qui, au Canada, ne limitent pas les ventes de cigares non taxés dans les réserves des Premières nations. Le vérificateur et le Ministère sont tous deux d'avis que les cigares vendus dans les réserves ou à celles-ci génèrent des pertes fiscales considérables. Le vérificateur a recommandé au Ministère d'élaborer et de mettre en œuvre un système d'attribution des cigares semblable à celui qui existe pour les cigarettes et d'en assurer le respect.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

3. Le ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics un rapport d'étape sur l'examen par le Ministère de sa relation avec les forces policières et qu'il précise surtout si oui ou non les Services correctionnels prévoient proposer des modifications législatives en vue de permettre aux forces policières de saisir le tabac de contrebande qu'elles trouvent, sans devoir obtenir la permission du Ministère du Revenu.

4. Le Ministère du Revenu rend compte au Comité permanent des comptes publics de la question de savoir si, de l'avis du Ministère, la contrebande du tabac a pris de l'ampleur ou s'est résorbée au cours des dernières années. Dans le premier cas, le Ministère devrait informer le Comité des nouvelles initiatives qu'il a récemment entreprises ou qu'il planifie entreprendre pour lutter contre la contrebande.

Équipement de fabrication de cigarettes

Nous avons demandé également s'il existait une disposition relative à l'octroi de permis de production de cigarettes qui faciliterait le contrôle de la production par la province. Le Ministère a répondu que la *Loi sur les mesures budgétaires et l'affectation anticipée de crédits*, qui a obtenu la sanction royale en novembre 2008, énonce une exigence relative à l'enregistrement des manufacturiers pour les acheteurs et les importateurs d'équipement de fabrication de cigarettes. Elle prévoit notamment des pénalités et des sanctions si l'enregistrement n'est pas fourni ainsi que des modalités plus rigoureuses en matière de saisie et de confiscation.

Système d'attribution du tabac dans les réserves des Premières nations

L'Ontario permet aux membres des Premières nations d'acheter des quantités déterminées de produits de tabac exempts de taxe dans les réserves pour leur usage personnel. Un certain nombre de manufacturiers/grossistes qui exercent des activités dans les réserves y vendent des cigarettes en sus du maximum attribué aux bandes. Le vérificateur a conclu que certaines de ces cigarettes étaient sans aucun doute destinées à la vente à des non-membres.

Le vérificateur a recommandé au Ministère de s'assurer que les achats effectués par une réserve auprès de toutes ses sources, dont les fabricants et grossistes qui exercent leurs activités dans la réserve même, ne dépassent pas le maximum autorisé. Le Ministère devrait également envisager d'autres options, comme le renforcement des mesures qui encouragent les conseils de bande des Premières nations à réduire ou à éliminer la production ou l'achat dans la réserve de cigarettes destinées à la consommation hors réserve.

Figure 5 : Peines imposées par suite de poursuites entamées sous le régime de la Loi de la taxe sur le tabac			
Exercice financier	Nombre de déclarations de culpabilité	Valeur monétaire des amendes imposées (approximative)	Autres peines
2004-2005	16	S/O	-
2005-2006	22	S/O	-
2006-2007	29	1,2 millions \$	-
2007-2008	55	2,1 millions \$	Peines d'emprisonnement : 2 Probation : 2
2008-2009 (au 31 déc. 2008)	131	3,9 millions \$	Peines d'emprisonnement : 10 Probation : 19 Services communautaires : 12

- Les tribunaux tendent de moins à moins à imposer d'importantes amendes et de plus en plus à inclure dans leurs sentences des services communautaires, une période de probation et des peines d'emprisonnement.

- La DES assure la direction des dossiers susmentionnés, notamment pour ce qui est de la tenue d'un inventaire du tabac saisi, de la cueillette d'une preuve à l'appui, du dépôt d'accusations et de la comparution à titre de témoin à charge. La Direction des services juridiques du Ministère fournit les services de procureurs dans tous ces dossiers.

Le Ministère a attiré notre attention sur les nouvelles mesures visant à encourager la conformité à la taxe sur le tabac qui sont contenues dans le Budget de 2009 de l'Ontario. Les mesures proposées auraient pour effet d'ajouter ce qui suit :

- des dispositions d'exécution visant les particuliers soupçonnés d'avoir contrevenu à la loi;
- le pouvoir du tribunal de suspendre le permis de conduire d'une personne déclarée coupable d'avoir perpétré une infraction prévue dans la loi mettant en cause l'utilisation d'un véhicule;
- des dispositions qui interdisent la possession de toute quantité de cigarettes non marquées, à moins que la loi ne le permette par ailleurs;
- des exigences de marquer le tabac finement coupé de manière semblable aux cigarettes. Les fonctionnaires du Ministère du Revenu consulteront les fabricants sur la manière dont il convient de mettre cette mesure en application.

financier 2008-2009. Environ 175 de ces dossiers ont été renvoyés à la Direction des services juridiques en vue du dépôt de poursuites, lesquelles ont entraîné 131 déclarations de culpabilité. Le Ministère a saisi également 12 millions de grammes de tabac finement coupé (le tabac utilisé par les gens qui roulent leurs propres cigarettes) et 78 000 cigares.

En 2007-2008, 25 millions de cigarettes ont été saisies et 130 dossiers ont été renvoyés à la Direction des services juridiques et ont donné lieu à 55 déclarations de culpabilité. Les tribunaux ont imposé des amendes d'un peu plus de deux millions de dollars pour ces déclarations de culpabilité. Le Ministère a déclaré qu'aujourd'hui, les tribunaux imposent de plus en plus une période de probation, des services communautaires et une peine d'emprisonnement.

De nombreuses saisies effectuées au cours de l'exercice financier 2008-2009 ont bénéficié du soutien de la PPO dans le cadre d'interceptions de routine liées à la circulation. La PPO n'est pas compétente en matière législative pour effectuer des saisies de tabac. L'agent de police qui intercepte un conducteur au motif que ce dernier a commis une infraction au *Code de la route* et qui remarque la présence de tabac de contrebande appellera le Ministère, qui autorisera la PPO à saisir le tabac. Le Ministère se chargera ensuite de prendre possession du tabac. Il peut arriver dans certains cas que la PPO appelle la GRC plutôt que le Ministère. La GRC saisira alors le véhicule, le mettra en entreposage et déposera probablement des accusations pour infraction à la *Loi sur la taxe d'accise*. Le Ministère peut aussi souhaiter déposer des accusations fondées sur la *Loi de la taxe sur le tabac* (p. ex. généralement possession de tabac non marqué). Le cas échéant, il assurera ensuite le déroulement de la poursuite. Le montant des amendes sera déterminé en cour.

Nous avons demandé s'il serait utile de déposer des accusations sous le régime de la *Loi sur les infractions provinciales*, de manière que la PPO, plutôt que le Ministère, soit responsable de l'application de la loi. Le Ministère a répondu qu'il est incapable de diriger les affaires de la PPO, qui décide de la manière dont elle utilise ses ressources en fonction des renseignements dont elle dispose et des analyses de risques. Le Ministère a déclaré cependant qu'il étudie des manières dont il pourrait assouplir le partenariat avec la PPO par l'intermédiaire de l'EIPF (qui s'est révélé très fructueuse). Il a indiqué que des améliorations pourraient être apportées de manière à accorder à la PPO un rôle plus important dans la région de Cornwall. Le Ministère étudie diverses options.

Renseignements supplémentaires

Le Ministère du Revenu a fourni des renseignements supplémentaires sur les peines qui ont été imposées par suite de poursuites entamées sous le régime de la *Loi de la taxe sur le tabac* dans la figure 5 ci-dessous.

poursuites (175 dossiers sont liés au tabac, ce qui représente un peu plus de 80 pour cent du nombre total de poursuites dont le dépôt a été recommandé). Le Ministère du Revenu a fourni des renseignements supplémentaires concernant son partenariat avec la PPO. La figure 3 ci-dessous précise le nombre de saisies de tabac de contrebande, tandis que la figure 4 indique la quantité de cigarettes saisies.

Figure 3 : Nombre de saisies de tabac de contrebande

Exercice financier	PPO	DES et autres	Total
2004-2005	0	36	36
2005-2006	8	58	66
2006-2007	5	46	51
2007-2008	96	72	168
2008-2009 (au 31 déc. 2008)	121	59	180

Figure 4 : Quantité de cigarettes saisies

Exercice financier	PPO	DES et autres	Total
2004-2005	0	10 965 000	10 965 000
2005-2006	2 399 395	2 748 075	5 147 470
2006-2007	519 800	4 919 000	5 438 800
2007-2008	21 700 120	3 615 480	25 315 600
2008-2009 (au 31 déc. 2008)	23 829 020	9 513 060	33 342 080

- La plupart des saisies mettant en cause la PPO et les cigarettes saisies en 2007-2008 et 2008-2009 l'ont été dans la région de Cornwall et ont été le résultat d'interceptions effectuées par suite d'infractions au *Code de la route* ou dans le cadre du Programme RIDE.
- Ainsi que l'indiquent les saisies effectuées en 2007-2008 et 2008-2009 et la quantité de cigarettes saisies en conséquence, la DES investit des ressources considérables dans cette région de la province, et les enquêtes autonomes de la DES ou les partenariats avec d'autres organismes sont beaucoup moins nombreux qu'ils ne l'étaient en 2006-2007 et au cours des années précédentes.

Saisies, amendes et décisions judiciaires

Le Ministère a fourni des données sur les saisies de cigarettes. Au cours des cinq dernières années, 80 millions de cigarettes ont été saisies (60 millions de ces cigarettes ont été saisies au cours des trois dernières années). Au mois de février 2009, 33 millions de cigarettes avaient été saisies au cours de l'exercice

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

2. La Direction des enquêtes spéciales (DES) du Ministère du Revenu songe à affecter certains membres de son personnel dans les régions clés d'activité de contrebande en Ontario, comme dans la région de Cornwall. Que le Ministère rende compte au Comité permanent des comptes publics de tout avantage ou inconvénient associé à l'affectation de certains membres du personnel de la DES dans ces régions et de toute décision prise sur cette question.

Le Ministère a indiqué que la *Loi de la taxe sur le tabac* est un texte législatif très solide. Elle prévoit des peines d'emprisonnement, que le Ministère tente de plus en plus d'obtenir. Autrement dit, quiconque est retrouvé en possession d'une quantité suffisamment importante de tabac de contrebande pourrait se voir imposé une peine d'emprisonnement. Le Ministère a déclaré que la question du tabac de contrebande est un problème qui sévit à l'échelle mondiale. Il est d'avis par exemple qu'au R.-U., le tiers environ de toutes les cigarettes sont illégales.

Renseignements supplémentaires

Le Ministère du Revenu a fourni dans la figure 2 ci-dessous des renseignements sur le nombre de dossiers relatifs à la *Loi de la taxe sur le tabac* qui ont été présentés en vue d'une poursuite grâce à un partenariat avec la PPO.

Figure 2 : Nombre de dossiers relatifs à la Loi de la taxe sur le tabac qui ont été présentés en vue d'une poursuite grâce à un partenariat avec la PPO			
Exercice financier	PPO	DES et autres	Total
2004-2005	1	24	25
2005-2006	3	39	42
2006-2007	4	60	64
2007-2008	79	51	130
2008-2009 (au 31 déc. 2008)	104	71	175

- Le partenariat entre la Direction des enquêtes spéciales (DES) et la PPO a pris beaucoup d'ampleur au cours de l'exercice financier 2007-2008.
- Le partenariat avec la PPO vise principalement la région de Cornwall, et les dossiers dans lesquels des poursuites sont entamées résultent principalement d'interceptions de routine effectuées en vertu du *Code de la route* ou du Programme RIDE.
- Le partenariat absorbe une part importante des ressources de la DES destinées aux enquêtes sur le tabac.
- Au 31 décembre 2008, la DES avait envoyé au total à la Direction des services juridiques 212 dossiers dans lesquels elle a recommandé le dépôt de

même aux enquêtes. L'unité d'évaluation des renseignements de la DES est formée notamment d'anciens policiers de la Police régionale de Durham. L'unité concentre son travail sur la chaîne de distribution du tabac de contrebande. Pour la DES, une saisie moyenne est d'environ 1 000 cartouches.

Compétence des partenaires

Le Ministère a indiqué que le gros du tabac de contrebande qui entre en Ontario provient des États-Unis et qu'il entre surtout autour de Cornwall. En été, les contrebandiers franchissent le fleuve St-Laurent et, en hiver, ils empruntent des ponts de glace. Il y a donc lieu d'assurer la surveillance sur une frontière continue plutôt qu'aux points d'entrée uniquement. Cinq administrations exercent leurs activités dans la région de Cornwall – l'état de New York, l'Ontario, le Québec, le gouvernement fédéral du Canada et le gouvernement fédéral des E.-U. Le Ministère travaille donc avec des partenaires provenant de multiples administrations, ce qui soulève diverses difficultés liées à l'application de la loi et à l'existence de nombreuses stratégies visant à mettre un frein à la contrebande du tabac.

Il existe sept équipes intégrées de la police des frontières (EIPF) en Ontario. Bien qu'aucun des agents de la DES ne soit affecté dans la région de Cornwall, la DES s'associe souvent à l'EIPF de Cornwall-Valleyfield. L'organisme responsable est la GRC — elle est compétente à l'égard des cigarettes de contrebande qui franchissent la frontière. Sont membres de l'EIPF également l'ASFC, les services policiers municipaux, des organismes gouvernementaux provinciaux et des organismes américains.

Renseignements supplémentaires

Le vérificateur a subéquemment informé le Comité que tous les membres du personnel de la DES sont affectés à Oshawa. Certaines usines de fabrication de cigarettes du côté américain de la frontière pourraient ou non être légales suivant le droit américain. Le Ministère estime que le gouvernement de l'état de New York et les autorités fédérales américaines tentent de régler cette question. Le tabac qui entre au Canada sans que ne soit payée la taxe d'accise ou la taxe ontarienne sur le tabac est illégal.

La GRC assure l'application des lois sur la taxe d'accise. Les accusations portées sous le régime de la *Loi sur la taxe d'accise* fédérale ne sont pas des accusations criminelles (comme c'est le cas également des accusations portées sous le régime de la *Loi de la taxe sur le tabac*). La DES entame des poursuites relatives aux infractions à la taxe sur le tabac. Les cas varient : certains pourraient donner lieu à des accusations fédérales et provinciales, d'autres non. Dans certaines situations, la GRC invoquera le *Code criminel*, mais, de manière générale, elle dépose des accusations sous le régime de la *Loi sur la taxe d'accise*.

Au cours des audiences publiques que nous avons tenues, le Ministère a indiqué qu'il est difficile d'évaluer avec certitude le manque à gagner associé à la taxe sur le tabac, puisque les renseignements, les estimations et les hypothèses ont tous une incidence sur le calcul. Le Ministère a déclaré qu'il ne peut confirmer le chiffre de 500 millions de dollars parce qu'il n'existe aucune donnée vérifiable, mais il a reconnu que la vente de produits du tabac illégaux entraîne des pertes fiscales et que cela constitue un grave problème.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. Le Ministère du Revenu présente au Comité permanent des comptes publics une estimation du manque à gagner associé à la taxe sur le tabac et informe le Comité du raisonnement et des hypothèses sur lesquels repose son estimation.

Sécurité frontalière et contrôle du commerce illégal du tabac

Ceux-ci relèvent de la responsabilité conjointe de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), de la GRC et de la PPO, travaillant de concert avec la Direction des enquêtes spéciales du Ministère (DES). Le vérificateur a constaté que tous les organismes ont avoué que leur capacité d'intervention était limitée par certains facteurs, dont le manque de ressources, notamment parce que les déclarations de culpabilité sous le régime de la *Loi de la taxe sur le tabac* provinciale n'entraînent pas de casier judiciaire. Le vérificateur a estimé que moins de 5 % du commerce potentiel de cigarettes illégales a été saisi en 2007. Il a recommandé au Ministère de consulter l'ASFC, la GRC et la PPO et de travailler en étroite collaboration avec ces organismes pour rallier les ressources et apporter les changements stratégiques qui permettront de lutter plus efficacement contre l'importation illégale des cigarettes et d'autres produits du tabac en Ontario.

Le Ministère a confirmé qu'il reconnaît combien il est important de travailler avec les organismes fédéraux et provinciaux d'application de la loi sur cette question. La DES du Ministère a récemment mis sur pied une unité de renseignements, laquelle permettra de mieux coordonner des projets conjoints avec ses partenaires actuels et d'élargir son réseau de partenaires. Le Ministère a discuté de plusieurs questions connexes, mentionnées ci-après.

DES

À l'heure actuelle, les deux tiers des employés de la DES — la plus petite direction au sein du Ministère — travaillent aux enquêtes sur le tabac. La DES a consacré beaucoup de temps à la mise en place et au maintien de partenariats avec un certain nombre d'organismes. Depuis 2001, les partenariats établis avec les organismes d'application de la loi ont été la clé de son succès. Si les membres du personnel de la DES ne sont pas des agents de police, ils contribuent tout de

- comptabilité des produits du tabac, de l'essence et du diesel;
 - modifications planifiées du système pour assurer l'intégrité et l'exactitude des déclarations de la taxe sur le tabac, l'essence et le carburant diesel.
- Le taux de taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, en particulier, a monté en flèche depuis 1999, comme le montre la figure 1 ci-dessus.

Figure 1 : Taux de taxe sur les cigarettes et le tabac coupé, 1999-2006
(cents/cigarette et cents/gramme)

Date d'entrée en vigueur	Taux de taxe sur le tabac
6 novembre 1999	2,65
6 avril 2001	3,65
1 ^{er} août 2001	3,65
2 novembre 2001	4,45
18 juin 2002	8,60
25 novembre 2003	9,85
19 mai 2004	11,10
19 janvier 2005	11,725
1 ^{er} février 2006	12,35

Source des données : Ministère du Revenu

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Ministère a mis en place des politiques et procédures adéquates et efficaces pour s'assurer que le montant exact de la taxe sur le tabac, l'essence et le carburant diesel est perçu et remis à la province conformément à la loi.

ENJEUX SOULEVÉS DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ

D'importants enjeux ont été soulevés dans le cadre de la vérification et devant le Comité. Nous accordons une importance toute particulière à douze d'entre eux, traités ci-après.

Manque à gagner associé à la taxe sur le tabac

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, le vérificateur estime que le manque à gagner associé à la taxe sur le tabac pourrait se situer autour des 500 millions de dollars en 2006-2007. Il a recommandé au Ministère d'évaluer les options stratégiques dont il dispose pour affaiblir l'incitation à la contrebande et à la vente de tabac illégal. Ces options pourraient inclure des sanctions plus vigoureuses en cas d'observation des dispositions de la *Loi de la taxe sur le tabac* et une application mieux ciblée de celles-ci.

INTRODUCTION

En 2007-2008, le Ministère du Revenu (le Ministère) a perçu des taxes sur le tabac, l'essence et le carburant diesel totalisant 4,3 milliards de dollars, qui comptaient pour environ 6,2 % du total des revenus fiscaux de l'Ontario provenant de toutes sources. Cependant, le manque à gagner fiscal, qui représente la différence entre le montant de la taxe sur le tabac qui devrait être perçu et le montant qui est perçu dans les faits, a connu une hausse sensible au cours des récentes années.

Le vérificateur général (le vérificateur) est d'avis que le manque à gagner associé à la taxe sur le tabac pourrait se situer autour des 500 millions de dollars pour 2006-2007, si l'on se base sur les hausses de taux de la taxe sur le tabac et la consommation estimative au cours des récentes années. C'est là l'une des principales constatations faites par le vérificateur dans son rapport de vérification de l'optimisation des ressources en ce qui concerne la taxe sur l'essence, le carburant diesel et le tabac (section 3.10 du *Rapport annuel de 2008* du vérificateur).

En février 2009, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques sur ce rapport de vérification. Des hauts fonctionnaires du Ministère ont comparu devant le Comité. (Pour une transcription de nos délibérations, voir le Journal des débats du Comité, 25 février 2009.) Notre rapport souligne l'essentiel des observations et des recommandations du vérificateur, et présente nos propres constatations, opinions et recommandations. Nous demandons au Ministère de fournir au greffier du Comité une réponse écrite à chaque recommandation dans un délai de 120 jours du dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans une recommandation.

Nous souscrivons aux constatations et aux recommandations du vérificateur. Nous aimons également remercier le vérificateur et son équipe d'avoir porté à notre attention ces importants enjeux fiscaux.

APRÈS

Le vérificateur a fait remarquer dans sa vérification que nombre des changements proposés dans sa vérification antérieure de 2001 sur les taxes à la consommation n'ont pas encore été mis en œuvre. Il estime que les politiques, procédures et systèmes de technologies de l'information actuels du Ministère ne permettent pas encore d'assurer que le montant exact des taxes sur le tabac, l'essence et le diesel est déclaré et remis conformément à la loi. Au cours des audiences, nous avons interrogé le Ministère sur un certain nombre de questions liées, notamment celles qui suivent :

- contrebande et vente de produits du tabac illégaux;
- relations avec l'Agence des services frontaliers du Canada, la GRC et la PPO;
- achats de cigarettes exemptes de taxe dans les réserves des Premières nations;

CONTENU	
INTRODUCTION	1
APERÇU	1
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	2
ENJEUX SOULEVÉS DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ	2
Manque à gagner associé à la taxe sur le tabac	2
Sécurité frontalière et contrôle du commerce illégal du tabac	3
DES	3
Compétence des partenaires	4
Saisies, amendes et décisions judiciaires	6
Équipement de fabrication de cigarettes	9
Système d'attribution du tabac dans les réserves des Premières nations	9
Taxes sur le cigare	10
Production et contrôle des cigarettes	11
Traitement des déclarations de taxe sur l'essence, le carburant diesel et le tabac	12
Taxes sur l'essence et le carburant diesel	13
Exemptions à la taxe sur l'essence	13
Vérifications de la taxe sur l'essence, le carburant diesel et le tabac	14
Portée de la vérification	14
Dossiers de vérification	14
Inspections sur place	15
Inspections d'essence et de carburant diesel	15
Programme d'inspection des détaillants de tabac	17
Procédures de surveillance	17
Ontario sans fumée	17
Nombre d'inspections	18
Pénalités imposées	18
Coût du programme	18
Renforcement de la conformité	19
Inspections au point de fabrication	19
Industrie de la culture du tabac	20
Réingénierie des processus opérationnels	20
INNOVATION et ONT-TAXS	20
LISTE DES RECOMMANDATIONS	23

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

LAURA ALBANESE a été remplacée par DAVID RAMSAY le 15 septembre 2009.
ERNIE HARDEMAN a été remplacé par TED ARNOTT le 15 septembre 2009.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

1^{re} session, 39^e législature

NORMAN W. STERLING
Président

TED ARNOTT
Vice-président

LIZ SANDALS
MARIA VAN BOMMEL
DAVID ZIMMER

FRANCE GÉLINAS
PHIL MCNEELY
JERRY J. OUELLETTE
DAVID RAMSAY

Katch Koch
Greffier du comité
Susan Viets
Rechercheur

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à
l'Assemblée.

Le président du comité,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Mr. Sterling".

Norman W. Sterling

Queen's Park
Octobre 2009

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Taxe sur l'essence, le diesel et le tabac (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.10)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Gasoline, diesel-fuel, and tobacco tax (Section 3.10, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-1404-0

1. Ontario. Ministère du revenu—Audit. 2. Impôt—Recouvrement—Ontario.
3. Carburants—Impôts—Ontario. 4. Tabac—Impôts—Ontario. I. Titre.
II. Titre: Gasoline, diesel-fuel, and tobacco tax (Section 3.10, 2008 Annual report of the Auditor General of Ontario)

HJ5715 C2 O56 2009 352.4'4243909713 C2009-964053-8F

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

TAXE SUR L'ESSENCE, LE DIESEL ET LE TABAC (Rapport annuel 2008 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.10)

1^{re} session, 39^e législature
58 Elizabeth II

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario